

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 12-16 juin 2006

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/2006/7-B

16 mai 2006

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION SUR L'EXAMEN DES PROCÉDURES DE L'ORGANISATION

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, OEDE	M. K. Tuinenburg	tel.: 066513-2252
Fonctionnaire en chef de l'évaluation, OEDE:	M. J. Lefevre	tel.: 066513-2358

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).



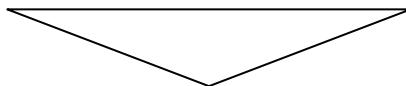
RESUME

En 2003, le Secrétariat a entrepris un examen des procédures de l'Organisation afin d'améliorer l'efficacité du PAM, d'optimiser l'utilisation des ressources et de mieux répondre aux besoins des bénéficiaires en livrant l'aide en temps voulu. Ces objectifs devaient être atteints par les moyens suivants:

- contrôler les dépenses liées au projet dans le cadre d'un compte unique pour chaque projet, et non par composante, afin de permettre aux responsables de transférer des fonds en cas de nécessité, y compris d'avancer des fonds qui ne sont pas requis immédiatement pour satisfaire d'autres besoins plus urgents;
- utiliser les excédents de trésorerie temporaires du PAM ou le préfinancement pour financer l'octroi de prêts aux projets et pouvoir ainsi démarrer les opérations avant l'annonce des contributions, assurer la continuité de la filière des produits ou satisfaire d'autres besoins immédiats, en recourant à la Réserve opérationnelle dans le cas où le remboursement des prêts deviendrait impossible;
- avancer des fonds sur la base des contributions prévues et fournir aux responsables des projets des prévisions précises des dons disponibles pour le remboursement des fonds avancés ou prêtés;
- améliorer les processus de planification et de budgétisation du PAM grâce à l'introduction d'outils de planification; et
- réduire le solde de trésorerie et les excédents de produits subsistant à la clôture des projets, et faciliter le transfert des ressources aux projets suivants.

Le Conseil a approuvé les modifications apportées au Règlement financier pour que la Réserve opérationnelle puisse être utilisée et que les dépenses puissent être engagées sur la base des contributions prévues. Ces procédures ont été appliquées en 2004–2005 dans le cadre de neuf projets pilotes sélectionnés par le Secrétariat. L'engagement d'évaluer la mise en œuvre des nouveaux modes opératoires avant de les étendre à d'autres projets a été pris devant le Conseil.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil i) prend note des recommandations figurant dans le "Rapport succinct de l'évaluation de l'examen des procédures de l'Organisation" (WFP/EB.A/2006/7-B), ii) prend note des mesures prises jusqu'ici par la direction telles qu'elles sont indiquées en annexe et iii) et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" (document WFP/EB.A/2006/16) publié à la fin de la session du Conseil.



PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

1. Les nouveaux modes opératoires mis en application dans le cadre des projets pilotes ont permis d'atteindre deux buts majeurs: utiliser au mieux les contributions et mettre l'aide alimentaire à disposition des bénéficiaires en temps voulu.
2. Les principales conclusions formulées sont les suivantes:
 - Les nouveaux modes opératoires ont permis de fournir une aide alimentaire aux bénéficiaires au moment opportun. Suivant une méthode nouvelle, l'équipe d'évaluation a examiné le nombre de bénéficiaires supplémentaires ayant reçu une aide et les économies réalisées sur les produits dans le cadre de trois grands projets pilotes, à savoir les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) en Ouganda, dans la Région côtière de l'Afrique de l'Ouest et dans la Région de l'Afrique australe. Cet examen a confirmé que 18 à 30 pour cent de bénéficiaires supplémentaires avaient reçu une aide en temps voulu et que des économies avaient été réalisées sur les coûts dans le cadre de ces projets. Toutefois, en utilisant une autre méthode mise au point par l'équipe d'évaluation, les changements se sont avérés légèrement inférieurs à ceux signalés précédemment¹.
 - Le mécanisme de préfinancement a permis d'octroyer des prêts d'un montant de 167,5 millions de dollars É.-U. sur un total de 185,5 millions de dollars de prêts autorisés. Les fonds imputés sur la Réserve opérationnelle pourraient s'élever à environ 6,2 millions de dollars, soit moins de 3,3 pour cent du montant total des prêts consentis et moins de 1 pour cent des budgets totaux des neuf projets pilotes, somme largement dans les limites de paramètres de gestion des risques initialement établis².
 - 74 millions de dollars ont été avancés au titre du compte de caisse des projets (CCP), dont 53,3 millions de dollars ont été remboursés. Les responsables des projets pilotes ont fait savoir que l'avance de fonds prélevés sur le CCP peut avoir des répercussions sur les opérations et entraîner un retard ou des difficultés dans le remboursement de certains soldes dus, notamment si les prêts proviennent de fonds destinés au transport terrestre, à l'entreposage et à la manutention, et compromettre ainsi la disponibilité future des fonds alloués au transport des vivres. Aucun financement n'a été prévu pour couvrir les pertes éventuelles, sur les avances du CCP.
 - Bien que le nouvel outil de planification des projets mis au point pendant la phase pilote ait permis de présenter les informations sur la gestion et l'état d'avancement des projets de manière cohérente —et d'informer ainsi les parties intéressées des disponibilités de moyens financiers et de produits— sa mise à jour périodique (mensuelle) est qualifiée de complexe et contraignante.

¹ L'équipe d'évaluation reconnaît que sa méthode pourrait être affinée. Des précisions sur cette méthode sont données à l'annexe I du rapport complet.

² Telle était la situation en avril 2006 lors de la rédaction de ce rapport. Le prêt risquant de ne pas être remboursé était celui accordé au projet en République démocratique du Congo; il semble que le montant de l'encours de ce prêt se soit réduit entre temps.



- Les prévisions des dons ont aidé les responsables à mieux estimer les ressources disponibles pour les projets pilotes et à rembourser les prêts de préfinancement et les avances consenties au titre du CCP. Toutefois, l'exactitude des prévisions varie considérablement, ce qui montre combien il est nécessaire d'améliorer la communication entre le personnel chargé des prévisions et celui chargé des opérations afin de réduire autant que possible le risque de prendre des décisions sans comprendre entièrement les éléments qui déterminent les prévisions, en particulier les conditions imposées par les donateurs.
 - Les directives disponibles sur l'utilisation des mécanismes de prêts et les procédures de remboursement sont limitées et manquent de cohérence. Les responsables des projets pilotes se sont inquiétés du manque d'informations concernant les politiques en la matière.
 - Les informations provenant des trois projets pilotes qui ont été clos font apparaître une réduction du montant des soldes dus par rapport à la moyenne pour l'ensemble des projets. Cependant, cet échantillon est vraisemblablement trop petit pour indiquer le montant probable des soldes de clôture des projets encore en cours.
 - On estime que les divers mécanismes d'avances et de prêts auxquels peuvent recourir les responsables des projets du PAM, à savoir le Compte d'intervention immédiate (CII), le Mécanisme d'avances pour les coûts d'appui directs (CAD), le mécanisme de préfinancement, le compte de caisse des projets et le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires des Nations Unies³ sont susceptibles de faire double emploi. Des responsables des bureaux extérieurs ont fait part de leur confusion quant au choix du dispositif à utiliser, à l'ordre de priorités pour le remboursement des dettes et à la situation de l'encours des prêts à la clôture des projets⁴.
3. Bien que l'évaluation n'ait pas porté sur l'extension prévue des nouveaux modes opératoires, l'équipe a étudié les actions actuellement menées pour appliquer ces modes opératoires à d'autres opérations. L'application des nouveaux modes opératoires incombe maintenant au Département des opérations (OD) ce qui a permis d'augmenter les ressources disponibles en vue de leur extension. OD a déjà mis au point un prototype simplifié en vue de remplacer l'outil de planification des projets actuellement utilisé. L'application des nouveaux modes opératoires exige beaucoup de travail tant au siège —à OD et au Département de la mobilisation de fonds et de la communication (FD)— que sur le terrain. La capacité du PAM d'assurer la dotation en personnel nécessaire à l'application

³ Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) a récemment fait passer son objectif de 50 millions de dollars à 500 millions de dollars, dont 450 millions de dollars (90 pour cent) seront accordés sous forme de dons et 50 millions de dollars sous forme de prêts. Le rapport complet de l'évaluation fournit plus de détails à ce sujet. Selon un courriel du 16 mars 2006 envoyé conjointement par OD et le Département de l'administration (AD), "toutes les demandes de prêts ou de dons au titre du CERF devront passer par le Service de la programmation (ODMP) pendant cette période transitoire". Un Fonds humanitaire commun a été créé spécialement pour le Soudan; il s'élevait à 121 millions de dollars en mars 2006. Ce fonds est géré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et concourt à la réalisation des mêmes buts que le CERF, mais à l'échelon national.

⁴ Pendant l'évaluation, un courriel envoyé conjointement par OD et AD le 16 mars 2006 expliquait au personnel que "ODMP et le Bureau du budget (OEDB) ont entrepris un examen approfondi des différents mécanismes de financement, qui portera sur l'utilisation passée et l'efficacité de ces mécanismes dans diverses situations afin de proposer des moyens de les simplifier et de les améliorer davantage."



des nouveaux modes opératoires à un nombre beaucoup plus grand de pays et d'opérations doit faire l'objet d'un examen attentif avant qu'une telle mesure ne soit prise⁵.

METHODE D'EVALUATION

4. Ce rapport fait suite à l'engagement pris devant le Conseil de procéder à une évaluation indépendante des résultats des projets pilotes ayant appliqué les nouveaux modes opératoires avant de décider d'élargir leur mise en œuvre. Il indique si et dans quelle mesure les nouveaux modes opératoires ont atteint les objectifs fixés par le Secrétariat, si des enseignements peuvent être exploités et si d'autres questions méritent une attention particulière.
5. L'équipe d'évaluation a réalisé des entretiens au siège, s'est rendue dans quatre des neuf pays où des projets pilotes étaient menés, a eu des entretiens téléphoniques avec les représentants de quatre autres projets pilotes, s'est entretenue avec les représentants des principaux donateurs et s'est rendue dans deux bureaux de liaison installés dans les capitales des donateurs⁶.

ACCUEIL RESERVE PAR LE PERSONNEL ET LES DONATEURS

6. Les fonctionnaires du PAM et les représentants des donateurs ont généralement une opinion favorable des nouveaux modes opératoires, estiment qu'ils ont permis de répondre à un besoin évident.

Accueil réservé par le personnel

7. De nombreux membres du personnel sont convaincus que les nouveaux modes opératoires ont permis de venir en aide à un plus grand nombre de bénéficiaires en temps voulu et d'améliorer la planification, ce qui devrait conduire à une meilleure gestion.
8. Toutefois, la plupart des agents chargés des opérations n'ont qu'une connaissance limitée de l'ensemble des nouveaux modes opératoires et ont besoin de directives complètes sur les dispositifs de prêts comme le mécanisme de préfinancement, le CCP, le CII, le Mécanisme d'avances pour les CAD et le CERF, ainsi que sur l'ordre de priorités pour le remboursement.
9. Un manque de communication entre les bureaux extérieurs et la Division des relations avec les donateurs (FDD) de FD est ressenti en ce qui concerne les prévisions des dons et certaines conditions imposées par les donateurs qui sont acceptées par le PAM et pourraient influencer sur la capacité de remboursement des prêts. L'exactitude des prévisions de FDD suscite également des préoccupations.
10. Certains membres du personnel interrogés craignent que les nouveaux modes opératoires puissent avoir des conséquences négatives pendant les derniers mois d'exécution d'une opération lorsque les possibilités de prêt sont épuisées et que celles d'obtenir des ressources sont limitées. On craint également que les ressources disponibles grâce aux nouveaux modes opératoires pendant la phase initiale d'une opération aient un impact

⁵ À long terme, le nouveau modèle opératoire (NMO) devrait permettre aux bureaux extérieurs de rationaliser leurs procédures de travail internes et la distribution, ce qui se traduira par une meilleure gestion des projets, des économies financières et une réduction de la charge de travail.

⁶ Le mandat de la présente évaluation figure en annexe du rapport complet.



néfaste sur le montant des dons qui suivront, les prêts de préfinancement et les prêts au titre du CCP pouvant donner une vision trop optimiste de la situation des ressources et de la filière des produits.

11. Certains membres du personnel ont exprimé la crainte que les nouveaux modes opératoires puissent favoriser les opérations recevant un appui relativement plus important des donateurs au détriment des opérations suscitant moins d'intérêt⁷.

Accueil réservé par les donateurs

12. Tous les donateurs interrogés ont estimé que les nouveaux modes opératoires ont des objectifs valables et qu'ils constituent un élément essentiel de l'action menée par le PAM pour améliorer la gestion des ressources et livrer l'aide en temps voulu à un plus grand nombre de personnes. Les donateurs considèrent que les mesures prises pour faire face aux situations d'urgence et la performance globale se sont améliorées.
13. Plusieurs donateurs ont réaffirmé qu'ils souhaitent aider autant que possible le PAM à parvenir aux objectifs visés par les nouveaux modes. Les entretiens ont montré que les donateurs font tout à fait confiance au PAM pour appliquer les nouveaux modes opératoires. Des craintes quant au risque financier inhérent aux nouveaux modes opératoires et un certain scepticisme concernant le niveau réel de risque, qui est estimé seulement à 1-2 pour cent, ont été exprimées. L'appui solide des donateurs aux nouveaux modes opératoires tient aux bons résultats présentés dans les rapports. Certains donateurs ont insisté sur la nécessité de rendre compte des résultats de la manière la plus exacte et transparente possible afin de maintenir ce niveau élevé de confiance.

PLANIFICATION ET ETABLISSEMENT DU BUDGET DES PROJETS

14. Il n'existe à l'échelle de l'Organisation aucun outil de planification complet qui puisse être utilisé dans le cadre de tous les projets et par tous les bureaux. Chaque pays ou chaque région a adapté le système de gestion de la filière d'aide alimentaire à ses propres besoins et conçu ses propres méthodes pour établir des rapports financiers à l'aide de feuilles de calcul; certains bureaux utilisent à la fois des rapports établis manuellement par le personnel du projet et des informations téléchargées de l'un des systèmes de bases de données du PAM.
15. Une nouvelle méthode de planification et de budget a été utilisée dans le cadre de chaque projet pilote; elle a permis aux responsables des projets de mieux planifier la filière et les achats des produits, et également de suivre de plus près les opérations en cours grâce aux informations disponibles.
16. L'outil "prototype" de planification des projets a suscité quelques difficultés, dont la nécessité de saisir une fois de plus les données extraites d'autres bases de l'Organisation et le manque de maîtrise des formules permettant de produire les rapports. La formation et les manuels étaient axés sur la façon de remplir les feuilles de calcul plutôt que sur leur utilisation à des fins de planification. Aucun schéma opérationnel n'a été élaboré sur la façon de modifier la gestion des procédures. Les agents travaillant sur le terrain considéraient parfois la préparation des feuilles de calcul uniquement comme une tâche à accomplir pour l'établissement des rapports trimestriels externes et n'ont pas incorporé les informations obtenues dans l'exécution des projets.

⁷ Le nouveau CERF pourrait allouer jusqu'à un tiers de ses ressources aux opérations de secours dont le budget est insuffisant.



17. Malgré la création d'un poste d'analyste financier au sein de chaque bureau régional du PAM, l'application des nouveaux modes opératoires n'était pas complètement satisfaisante en ce qui concerne la formation du personnel de terrain pour qu'il puisse gérer les différentes composantes des modes opératoires. En conséquence, certains bureaux de pays et bureaux régionaux n'ont pas adapté et normalisé leur mode de gestion des projets. La Division de la gestion de la programmation (ODM) s'emploie à résoudre ces problèmes et a élaboré un outil modernisé de planification des projets qui permettra de télécharger des données d'autres bases de l'Organisation. La mise en place de cet outil devrait s'achever courant 2006 et permettre de réduire le volume de travail ainsi que les erreurs de transfert des données. Il s'agit d'un prototype qui n'a pas encore été mis à l'essai et il sera nécessaire de dispenser une formation pour assurer son succès. L'étape suivante consistera à intégrer directement les informations fournies par la feuille de calcul dans les systèmes institutionnels qui seront pris en compte pour concevoir le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) II, lequel devrait être opérationnel en 2008.

BUDGETS A SCENARIOS MULTIPLES

18. L'élaboration de divers budgets et plans opérationnels était l'un des éléments des nouveaux modes opératoires proposé pour tenir compte de la diversité des besoins des situations particulières qui exigent une intervention immédiate. Les budgets devaient en outre s'appuyer sur une gamme de scénarios prévoyant divers coûts par tonne pour l'achat des produits, le transport terrestre, l'entreposage et la manutention (TTEM), divers CAD et autres coûts opérationnels directs (Autres COD). Les donateurs devaient être informés des fourchettes de coûts et les rapports devaient être établis sur la base des coûts effectifs.
19. Toutefois cette approche, s'étant révélée trop complexe lorsque les feuilles de calcul étaient remplies manuellement, a été abandonnée. Elle n'est pas prévue dans le dispositif de planification des projets modernisé dont la mise en œuvre est prévue en 2006.

ANALYSTES FINANCIERS REGIONAUX

20. Comme indiqué plus haut, un poste d'analyste financier a été créé dans chacun des six bureaux régionaux⁸. Ces fonctionnaires ont pour tâche de: i) suivre l'exécution du budget des opérations menées dans la région; ii) analyser les données et réaliser des prévisions pour les opérations; iii) suivre et gérer les apports de liquidités; iv) appuyer les projets appliquant les nouveaux modes opératoires à titre pilote dans la région. Il est prévu que les analystes financiers régionaux joueront un rôle dans la mise en place définitive des nouveaux modes opératoires.

⁸ Un bureau du PAM a été mis en place au Soudan en raison de l'ampleur des opérations menées par le PAM dans le pays.



Recommandation

Les responsabilités et les liens hiérarchiques des analystes financiers régionaux varient considérablement. Afin que le PAM tire le meilleur parti de cette nouvelle ressource, il est nécessaire de clarifier les responsabilités et les liens hiérarchiques des analystes financiers avec le siège, au sein du bureau régional et avec les bureaux de pays.

CLOTURE DES PROJETS

21. Le deuxième rapport intérimaire sur l'Examen des procédures de l'Organisation indiquait que les nouveaux modes opératoires permettraient de réduire les soldes non utilisés des projets clos grâce à l'utilisation du CCP, du mécanisme de préfinancement, de la budgétisation à scénarios multiples et au renforcement de la planification et du suivi des projets.
22. À ce jour, seulement quelques projets appliquant les nouveaux modes opératoires ont été clos et aucun élément n'est disponible pour déterminer si les nouveaux modes ont ou non permis de réduire les soldes des projets. En 2004, deux projets appliquant les nouveaux modes opératoires ont été clos —le programme de pays pour la Chine, dont le solde de clôture s'est élevé à 4,6 pour cent, et l'opération d'urgence dans le Territoire palestinien occupé dont le solde a été de 2,8 pour cent. En 2005, les contributions allouées à l'IPSR en République démocratique du Congo avaient été utilisées presque intégralement, laissant un solde de moins de 0,1 pour cent. Ces soldes étaient inférieurs de 5,0 pour cent à la moyenne généralement enregistrée à la clôture des projets. Bien que les données disponibles soient limitées, il ressort des premières informations que les soldes des projets clos ayant appliqué les nouveaux modes opératoires sont inférieurs à ceux des autres projets.

COMPTE DE CAISSE DES PROJETS

23. Dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux modes opératoires, le Conseil a approuvé une modification visant à maintenir le principe du recouvrement intégral des coûts pour les dons et à permettre le contrôle de chaque contribution au niveau du projet, et non plus au niveau de chaque catégorie de coûts, sauf si les donateurs imposent des restrictions. La répartition des contributions entre les catégories de coûts d'un projet est déterminée par l'évolution des besoins du projet lui-même.
24. Un montant total de 74,1 millions de dollars a été avancé au titre du CCP dans le cadre de quatre opérations; 53,3 millions de dollars avaient été remboursés au 31 mars 2006, de sorte que le solde s'élevait à 20,8 millions de dollars soit 28,1 pour cent. Les fonds avancés ont été utilisés pour acheter des produits (59,5 millions de dollars) et couvrir les coûts associés comme les coûts de transport (8,9 millions de dollars) et les autres COD et coûts d'appui (5,7 millions de dollars). La plupart des fonds avancés provenaient d'excédents ou d'excédents temporaires au titre des TTEM (62,3 millions de dollars) ou des autres COD (7,3 millions de dollars). Les chiffres détaillés sont présentés au tableau ci-après.



TABLEAU 1: PROJETS PILOTES APPLIQUANT LES NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES: SITUATION DES PRÊTS AU TITRE DU CCP (en dollars)			
COMPOSANTE	MONTANT AVANCÉ	MONTANT REMBOURSÉ	MONTANT DÛ
TTEM	62 277 737	44 668 745	17 608 992
Produits	1 273 131	0	1 273 131
CAD	2 610 949	1 435 751	1 175 198
Transport extérieur	620 243	0	620 243
Autres COD	7 334 848	7 171 626	163 222
Total partiel emprunté au titre de	74 116 908	53 276 122	20 840 786
Produits	59 491 493	46 040 347	13 451 146
Transport extérieur	5 683 620	3 985 774	1 697 846
TTEM	3 231 794	0	3 231 794
Autres COD	1 360 000	850 000	510 000
CAD	4 350 000	2 400 000	1 950 000
Total partiel utilisé	74 116 907	53 276 121	20 840 786

25. Certains fonctionnaires des projets pilotes ont soulevé une question importante: le manque de directives à l'intention des responsables sur la gestion des risques et sur l'utilisation du CCP. C'est peut-être en partie pour cette raison que ce dispositif n'est utilisé que dans un nombre limité de projets pilotes. De meilleures directives auraient sans doute été utiles lors de la phase initiale des projets, mais elles seront indispensables si l'autorisation d'effectuer des avances au titre du CCP est accordée à d'autres pays et à d'autres opérations dans le cadre de la mise en place des nouveaux modes opératoires. ODM a fait savoir que les directives et politiques prévues donneront bien plus d'indications que les directives actuelles pour l'utilisation de l'outil de planification des projets en rapport avec le CCP.

Recommandation

Afin de réduire les risques potentiels, ODM devrait étudier les questions suivantes lors de l'élaboration des politiques et directives relatives au CCP:

- Une limite, présentée sous forme soit de montant en dollars soit de pourcentage du volume de l'opération, devrait être fixée pour les avances de fonds provenant d'une seule opération.
- Les avances sur le CCP destinées à l'achat de produits devraient être soumises au même examen que les prêts de préfinancement.
- Les avances pour l'achat de produits devraient être accordées sur la base du principe de recouvrement intégral des coûts ou avec garantie de disponibilité de fonds pour couvrir les coûts de transport connexes.

- Les prêts internes destinés à financer les CAD et les autres COD ne devraient pas être approuvés si des fonds au titre du Mécanisme d'avances pour les CAD sont disponibles.
- Les prêts de préfinancement ou provenant du CII ne devraient pas être consentis pour des projets auxquels des avances au titre du CCP ont déjà été accordées sans évaluer l'ensemble des risques que cela comporte; ces projets ne devraient pas être autorisés à recevoir des prêts extérieurs au titre du CERF sans garantie appropriée.
- Un ordre de priorités doit être établi pour les remboursements étant donné que les projets qui rencontrent des difficultés pour rembourser les avances provenant du CCP ont également bénéficié d'avances au titre du préfinancement, du CII ou du CERF.

Gestion des risques dans le cas du CCP

26. Le Boston Consulting Group a effectué une estimation précise des risques que peut représenter le système de préfinancement, mais non pour le CCP. Il n'a pas été demandé au Conseil d'approuver une provision pour couvrir les pertes qui résulteraient d'un non-remboursement éventuel des avances accordées à des projets au moyen du CCP, alors qu'il existe une provision de ce genre pour les prêts de préfinancement qui sont garantis par la Réserve opérationnelle. Les avances du CCP devraient être soumises aux mêmes conditions de contrôle, d'apport de garanties et de négociation que les prêts de préfinancement.

Recommandation

Le Secrétariat devrait analyser les risques liés au fonctionnement du CCP et demander au Conseil d'approuver une provision budgétaire, analogue à celle qui existe pour les prêts de préfinancement, afin de couvrir les défauts de remboursement éventuel.

MECANISME DE PREFINANCEMENT

27. La possibilité pour les opérations d'obtenir un préfinancement sur la base des contributions prévues est certainement l'élément le plus important et le plus connu des nouveaux modes opératoires. Le Conseil d'administration a établi un plafond de préfinancement de 180 millions de dollars⁹. Il a également amendé l'article 10.6 du Règlement financier pour que la Réserve opérationnelle —qui se monte actuellement à 57 millions de dollars— puisse être utilisée dans les cas où les contributions prévues devant assurer le remboursement de l'avance ne se matérialisent pas.
28. L'idée présentée au Conseil consistait à utiliser les excédents de trésorerie temporaires provenant des contributions reçues des donateurs avant que les dépenses aient été engagées. Ces liquidités, versées à la trésorerie du PAM, devaient servir à accorder des prêts à des projets pilotes une fois confirmés les besoins et la capacité de rembourser les avances après réception des contributions des donateurs. Ce mécanisme ne constituait pas une réserve constituée comme le CII ou le Mécanisme d'avances pour les CAD.

⁹ Document WFP/EB.1/2005/5-C.



Tableau récapitulatif des prêts

29. Le PAM a approuvé des prêts d'un montant total de 185,1 millions de dollars au titre du préfinancement depuis la création de ce mécanisme jusqu'au 31 mars 2006. Sur ce total, 167,6 millions de dollars ont été remboursés, laissant un solde non réglé de 17,5 millions de dollars, soit 9,5 pour cent. Le tableau 2 indique la situation actuelle des prêts.

TABLEAU 2: PRÊTS: SITUATION AU 24 MARS 2006 (en dollars)				
Projet	Date d'approbation	Prêt	Remboursement	Solde dû
Programme de pays Chine 10050.0 Activité 1	Décembre 2004	4 069 425	4 069 425	0
IPSR République démocratique du Congo 10288.0 (Prêt 1)	Juin 2004	4 092 555	4 092 555	0
IPSR République démocratique du Congo 10288.0 (Prêt 2) ¹	Janvier 2005	15 846 928	9 644 837	6 202 091
IPSR Indonésie 10069.1	Octobre 2004	4 800 000	4 800 000	0
Opération spéciale Indonésie 10498.0	Décembre 2005	3 000 000	3 000 000	0
IPSR Niger 10509.0	Mars 2006	3 599 954	0	3 599 954
IPSR Région de l'Afrique australe 10310.0 (Prêt 1) ²	Juillet 2005	13 072 607	13 072 607	0
IPSR Région de l'Afrique australe 10310.0 (Prêt 2) ³	Juillet 2005	21 437 851	21 437 851	0
Opération d'urgence Territoire palestinien occupé 10190.2	Juillet 2004	9 595 725	9 595 725	0
IPSR Territoire palestinien occupé 10387.0	Juin 2005	13 198 196	13 198 196	0
Opération d'urgence Soudan 10048.3	Avril 2005	34 700 000	34 700 000	0
Opération d'urgence Soudan 10503.0	Décembre 2005	25 000 000	25 000 000	0
IPSR Ouganda 10121.1 (Prêt 1)	Juin 2005	9 324 715	9 324 715	0
IPSR Ouganda 10121.1 (Prêt 2)	Octobre 2005	7 745 371	7 745 371	0
IPSR Région côtière de l'Afrique de l'Ouest 10064.3 (Prêt 1)	Décembre 2004	4 494 274	4 494 274	0
IPSR Région côtière de l'Afrique de l'Ouest 10064.3 (Prêt 2) ⁴	Octobre 2005	11 135 726	3 405 623	7 730 103
Total		185 113 327	167 581 179	17 532 148

¹ Y compris 1 307 446 dollars reportés du prêt 1 accordé en République démocratique du Congo.

² Y compris 11,9 millions de dollars destinés au Zimbabwe uniquement.

³ Y compris 3 220 970 dollars reportés du prêt 1 accordé à la Région de l'Afrique australe (à l'exclusion des fonds pour le Zimbabwe).

⁴ Y compris 5 755 726 dollars reportés du prêt 1 accordé à la Région côtière de l'Afrique de l'Ouest.

30. Tous les prêts à régler devraient être remboursés en 2006, à l'exception, peut-être, du prêt accordé à la République démocratique du Congo dans le cadre de l'IPSR 10288.0. Si ce prêt n'était pas remboursé (comme cela est possible), il s'agirait-là du premier défaut de



remboursement et du premier préfinancement à imputer sur la Réserve opérationnelle. Au cas où cela se produirait, le montant passé par pertes et profits (6,2 millions de dollars) représenterait environ 3,3 pour cent des prêts consentis¹⁰. Même si cette somme est considérable en soi, elle reste acceptable étant donné que les modes opératoires sont nouveaux tant pour les responsables sur le terrain que pour les administrateurs du siège. Les projets pilotes offrent une phase d'apprentissage qui donne la possibilité d'analyser les problèmes et de dégager les enseignements à exploiter pour l'avenir.

Recommandations

- Étant donné que le prêt de préfinancement accordé à l'IPSR en République démocratique du Congo pourrait être le premier cas de défaut de remboursement partiel, le PAM devrait étudier les causes de cette défaillance afin d'en tirer, si possible, des enseignements permettant d'éviter de tels problèmes à l'avenir.
- Les prêts devraient être octroyés uniquement sur la base du principe du recouvrement intégral des coûts de manière à réduire le risque d'acheter des produits sans avoir ensuite des ressources suffisantes pour financer les coûts associés à l'acheminement de l'aide.
- Lorsque d'autres prêts ont déjà été accordés au titre du CII, du Mécanisme d'avances pour les CAD, du CCP ou du CERF, les prêts de préfinancement ne devraient pas être consentis avant une évaluation complète des risques et des contributions futures. Le solde débiteur global d'une opération devrait être pris en compte pour décider de l'octroi d'un préfinancement. Un ordre de priorités pour le remboursement à chacun des mécanismes d'avances disponibles devrait être établi.
- Si les prêts au titre du CCP sont remboursés après les prêts de préfinancement, des orientations devraient être données lorsque le prêt au titre du CCP doit être remboursé en premier lieu pour satisfaire des besoins immédiats.
- La dette peut être reportée d'une phase à une autre d'une opération mais pas aux opérations suivantes.
- Comme il est plus probable que les prêts ne seront pas remboursés s'ils sont octroyés pendant les derniers mois d'une opération, une évaluation complémentaire du risque encouru devrait être effectuée pour l'octroi de prêts dans ces conditions.
- Avant d'élargir la phase pilote à d'autres pays ou à d'autres opérations, il est nécessaire d'élaborer des directives écrites sur les nouveaux modes opératoires et de s'assurer qu'elles sont bien comprises par le personnel chargé de l'approbation des prêts au siège, les responsables des projets et les agents d'exécution sur le terrain.
- Dans un souci de transparence et de responsabilisation, un compte rendu officiel des délibérations du comité d'approbation des prêts devrait être établi par écrit et communiqué aux membres du personnel concernés.

¹⁰ Selon les informations verbales reçues par l'équipe d'évaluation au moment de la rédaction finale de ce rapport, l'encours du prêt serait maintenant inférieur.



Gestion des risques liés au préfinancement

31. Le Boston Consulting Group a analysé les risques inhérents au préfinancement sur la base d'estimations provenant de neuf importants projets. Il a ainsi pu établir que le risque maximum pour un projet isolé représentait 7 pour cent de son budget total et que pour le groupe de projets, il se situait entre 1 et 2 pour cent du montant total des budgets.
32. L'amortissement potentiel du solde du prêt de préfinancement accordé à l'IPSR en République démocratique du Congo qui ne sera probablement pas remboursé représente 3,1 pour cent du budget total de 190 millions de dollars approuvé pour l'intervention et moins de 1 pour cent du montant total des budgets des neuf projets pilotes. Étant posé comme hypothèse que tous les autres prêts seront remboursés, il ressort de l'analyse que la gestion des risques était satisfaisante.

Recommandation

Alors que les neuf projets pilotes ont été mis en œuvre, il est important de faire le point sur les risques liés au processus, notamment de procéder à une analyse approfondie des résultats obtenus en ce qui concerne la prévision des dons et le remboursement des prêts. Cette analyse devrait tenir compte des mécanismes de préfinancement et du CCP, ainsi que des autres prêts accordés à des opérations se prêtant à l'application des nouveaux modes opératoires.

PREVISION DES DONS

33. Les prêts de préfinancement et les prêts au titre du CCP accordés aux opérations sont basés sur le montant des contributions prévues qui est calculé par FDD. À l'exception de certains mécanismes de financement comme le Mécanisme d'avances pour les CAD, ces prêts constituent une innovation majeure par rapport aux procédures habituelles du PAM, selon lesquelles les dépenses peuvent être engagées pour des opérations uniquement après confirmation écrite des contributions par les donateurs.
34. Les informations fournies par FDD sur les résultats des prévisions effectuées pour les opérations appliquant les nouveaux modes opératoires —en dehors du programme de pays de la Chine pour lequel aucune prévision n'a été établie— indiquent qu'au moment de la première prévision 32,5 pour cent en moyenne des contributions étaient confirmées, et 55,4 pour cent au moment de la dernière prévision. Environ la moitié des contributions confirmées ont été supérieures aux prévisions initiales d'au moins 25 pour cent, ce qui montre bien que les prévisions étaient généralement prudentes. Le tableau 3 présente les chiffres moyens de la première prévision, ceux de la prévision à mi-parcours et ceux de la dernière prévision établies pour les huit projets pilotes.

TABLEAU 3: COMPARAISON ENTRE LES CONTRIBUTIONS PRÉVUES ET EFFECTIVES POUR TOUS LES PROJETS PILOTES APPLIQUANT LES NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES HORMIS L'OPÉRATION EN CHINE						
	Première prévision	%	Prévision à mi-parcours	%	Dernière prévision	%
Confirmation conforme aux prévisions	285 743 218	32,5	372 339 795	42,4	486 080 599	55,4
Confirmation inférieure aux prévisions						
Écart 10–25%	16 147 375	1,8	20 172 258	2,3	14 809 632	1,7
Écart > 25%	132 518 409	15,1	140 981 468	16,1	198 333 969	22,6
Total	148 665 784	16,9	143 668 254	16,4	213 143 601	24,3
Confirmation supérieure aux prévisions						
Écart 10–25%	107 622 307	12,3	93 304 266	10,6	74 771 830	8,5
Écart > 25%	335 913 690	38,3	251 147 213	28,6	103 633 605	11,8
Total	443 535 997	50,5	344 451 479	39,2	178 405 435	20,3

35. Il s'agit des résultats moyens obtenus pour les huit projets. Le montant des contributions confirmées au moment de la première prévision va de 8,8 pour cent seulement pour l'IPSR en République démocratique du Congo —premier projet ayant mis en application les nouveaux modes opératoires— à 73,7 pour cent pour l'IPSR d'Indonésie. La prévision des contributions est un facteur essentiel de la réussite des nouveaux modes opératoires et de l'utilisation du CII, qui est un fonds renouvelable à reconstituer. Il est nécessaire d'apporter des améliorations pour veiller à ce que le risque de non-remboursement des fonds avancés reste dans des limites raisonnables. S'il est vrai que la moyenne générale semble acceptable, les écarts constatés d'une opération à l'autre sont considérables.
36. Certains fonctionnaires du personnel de plusieurs bureaux de pays et bureaux régionaux gérant des projets pilotes se sont inquiétés du manque de communication entre les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre sur le terrain et ceux chargés des relations avec les donateurs au siège en ce qui concerne les prévisions. Le contexte dans lequel les prévisions sont réalisées, la manière dont elles doivent être utilisées et les conditions fixées par les donateurs figurent parmi les questions soulevées.
37. Les médias et d'autres moyens de pression peuvent inciter les responsables opérationnels à contracter des prêts lorsque les prévisions des contributions sont mauvaises et à prendre des décisions concernant les achats qui vont à l'encontre des conditions dont les contributions prévues sont assorties.

38. On s'est inquiété du fait que FDD avait parfois accepté des contributions en nature de nouveaux donateurs sans respecter le principe de recouvrement intégral des coûts, obligeant ainsi les bureaux de terrain à utiliser les contributions en espèces d'autres donateurs —sur lesquelles ils comptaient peut-être pour rembourser les prêts de préfinancement ou les prêts au titre du CCP— afin de couvrir les coûts de transport et de distribution.

Recommandation

Un système plus structuré de communication des prévisions concernant les contributions devrait être mis en place avec le terrain. L'affectation de fonctionnaires chargés de la mobilisation de ressources dans les bureaux régionaux et certains grands bureaux de pays, qui constitue une pratique relativement nouvelle, devrait assurer un dialogue régulier entre les bureaux de terrain et le personnel chargé de la mobilisation des ressources au siège.

Conditions imposées par les donateurs

39. Le PAM doit tenir compte des conditions fixées par les gouvernements donateurs en raison des lois et règlements en vigueur dans leur pays. Ces conditions limitent la souplesse avec laquelle sont utilisés les dons pour le remboursement des fonds avancés dans le cadre des nouveaux modes opératoires ou au titre d'autres mécanismes comme le CII ou le Mécanisme d'avances pour les CAD.
40. Les conditions imposées par les donateurs ont une incidence considérable sur la capacité des responsables des projets d'utiliser les contributions pour rembourser des prêts. Les échanges de vues avec les représentants des donateurs ne permettent guère d'espoir que ces restrictions disparaîtront facilement, puisque nombre d'entre elles sont liées aux lois ou aux règlements en vigueur dans les pays donateurs, qui ne seront sans doute modifiés que progressivement.

Recommandation

FDD devrait établir et mettre régulièrement à jour un tableau récapitulatif des conditions fixées par les donateurs, afin de pouvoir classer les contributions en fonction de la possibilité pour le PAM de les utiliser pour le remboursement des prêts ou des avances. Ce tableau permettrait également au personnel de terrain de mieux comprendre les conditions imposées par les donateurs.

AUTRES MECANISMES D'AVANCES AUX PROJETS DU PAM

41. Avant l'entrée en application des nouveaux modes opératoires, deux mécanismes permettaient d'avancer des fonds aux projets: le CII mis en place en 1991 et le Mécanisme d'avances pour les CAD en 1999.
42. Le CII est administré par le Département des opérations qui distribue les ressources disponibles au titre de ce compte¹¹. En vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, les

¹¹ Voir le rapport d'évaluation complet pour plus de renseignements sur le fonctionnement du CII. Les nouvelles contributions des donateurs destinées à reconstituer le CII ont été relativement peu élevées au cours de ces neuf dernières années, et ont atteint en moyenne seulement 18 millions de dollars par an selon les chiffres des "Pages jaunes" publiées en février 2006.



directeurs de pays peuvent approuver une opération d'urgence —intervention immédiate d'un montant maximum de 500 000 dollars. Le CII est un fonds renouvelable —les prêts consentis aux opérations de secours sont remboursés par des contributions à recevoir ultérieurement— et reconstitué par les donateurs. Les indemnités d'assurance et les transferts du Fonds général du PAM peuvent également être utilisés pour reconstituer le CII, sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration.

43. Les opérations qui ont reçu des prêts de préfinancement et des prêts au titre du CCP — hormis le programme de pays pour la Chine— auraient pu bénéficier de prêts du CII ou du Mécanisme d'avances pour les CAD, si des fonds suffisants avaient été disponibles.
44. Dans l'hypothèse où le préfinancement et l'avance de fonds sur le CCP seraient approuvés à plus long terme, le PAM devrait décider si le maintien de quatre mécanismes d'avances distincts constitue un avantage.
45. Outre ses propres systèmes de prêts internes, le PAM peut également bénéficier d'aides ou de prêts du fonds CERF des Nations Unies géré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Ce dispositif qui était initialement un fonds renouvelable pour l'octroi de prêts est depuis peu devenu essentiellement un fonds à reconstituer pour l'allocation d'aides. Les directives concernant son utilisation sont en cours d'achèvement. La mise au point terminée, le PAM devrait élaborer des directives internes sur la façon dont les responsables opérationnels du PAM pourront solliciter des prêts ou des aides au titre du CERF.
46. Le nombre de mécanismes de financement disponibles a suscité une certaine confusion parmi les responsables des opérations quant au choix du mécanisme à utiliser à chaque fin. Il n'existe pas de registre central facilement accessible de tous les prêts réunis dans un tableau de synthèse pour chacun des projets pilotes. Il semblerait qu'aucune unité spécialisée ne soit chargée de sélectionner les demandes d'avances et de les diriger vers le mécanisme de financement approprié. Certains procédés prévus par les nouveaux modes opératoires comme le comité interservices d'approbation des crédits et les examens trimestriels pourraient faciliter le fonctionnement de mécanismes ne relevant de ces modes opératoires comme le CII et le Mécanisme d'avances pour les CAD.

Recommandations

Dans l'hypothèse où les nouveaux modes opératoires ne seraient plus appliqués uniquement à titre pilote, il est important de déterminer si le maintien de mécanismes de prêts internes distincts nécessitant l'approbation d'autorités différentes et des garanties financières différentes présenterait des avantages.

Si les nouveaux modes opératoires sont mis en œuvre dans un plus grand nombre de pays et d'opérations, il serait également utile d'étudier si le CII devrait être réservé aux nouvelles situations d'urgence soudaines et aux "urgences oubliées" qui durent depuis plus longtemps.



RESULTATS

47. Les rapports intérimaires présentés au Conseil sur les avantages découlant de l'application des nouveaux modes opératoires comportent des statistiques sur le nombre de bénéficiaires supplémentaires ayant reçu une aide et sur les économies réalisées grâce à l'achat de produits à un prix moins élevé. Les informations les plus récentes soumises au Conseil à sa session de février 2006 sont présentées dans le tableau 4.

TABLEAU 4: AVANTAGES RÉSULTANT DE L'APPLICATION DES NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES				
Projet	Bénéficiaires	Économies directes (en dollars)	Origine des économies réalisées	Pourcentage des recettes de 2005 financées par des prêts
République démocratique du Congo	1 000 000	1 500 000	Coûts de transport moins élevés	31
Indonésie	170 000	aucune		11
Territoire palestinien occupé	90 000	aucune		41
Région côtière de l'Afrique de l'Ouest	670 000	aucune		11
Chine	540 000	aucune		96
Sud-Soudan	350 000	aucune		21
Région de l'Afrique australe	4 500 000	6 100 000	Prix moins élevés des produits	14
Ouganda	850 000	12 800 000	Prix des produits et coûts de transport moins élevés	13
Total	8 170 000	20 400 000		

48. L'équipe d'évaluation a examiné la méthode utilisée pour établir ces statistiques et a soulevé un certain nombre de questions. Les avantages tirés de l'utilisation des avances au titre du CCP ne sont pas pris en compte dans les calculs. OEDSP a calculé le nombre de bénéficiaires à l'aide d'une formule se rapportant au volume (en tonnes) de produits supplémentaires achetés grâce au préfinancement. On a supposé que les divers prêts accordés à une même opération avaient permis d'aider différents bénéficiaires. Les montants correspondant aux économies réalisées sur l'achat de produits ont été calculés sur la base des informations communiquées par les trois bureaux régionaux concernés, qui ont utilisé différentes méthodes pour obtenir ces informations.

49. L'équipe d'évaluation a mis au point une autre méthode pour vérifier les avantages découlant de l'application des nouveaux modes opératoires en calculant le nombre de rations supplémentaires qui avaient été disponibles pour les distributions, par produit,

grâce au financement anticipé octroyé dans le cadre de ces nouveaux modes à trois projets pilotes¹². Cette méthode a permis d'obtenir les résultats présentés dans le tableau 5.

TABLEAU 5. AVANTAGES TIRÉS DE L'APPLICATION DES NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES SELON UNE AUTRE MÉTHODE D'ÉVALUATION		
Projet	Bénéficiaires: estimation de l'évaluation (%)	Économies sur les coûts: estimation de l'évaluation (en dollars)
Région côtière de l'Afrique de l'Ouest	18	Non calculé
Région de l'Afrique australe	30	3 200 000
Ouganda	20	890 000

50. Même si les estimations concernant les économies réalisées à l'aide de cette méthode d'évaluation sont inférieures à celles présentées des rapports intérimaires, elles démontrent que les financements disponibles dans le cadre des nouveaux modes opératoires ont permis à ces projets pilotes de réaliser des économies considérables sur les achats de produits et de nourrir un plus grand nombre de bénéficiaires en temps voulu.

Recommandation

Pour les rapports qui seront présentés à l'avenir au Conseil d'administration, il est recommandé de modifier la méthode utilisée pour le calcul du nombre de bénéficiaires recevant l'aide du PAM grâce au financement mis à disposition en application des nouveaux modes opératoires; il incombera au bureau chargé de l'opération concernée de rassembler les données, qui devront être intégrées au système de planification du projet.

CONCLUSION

51. L'évaluation des neuf projets pilotes a confirmé que les principaux éléments des nouveaux modes opératoires —avances consenties aux projets sur la base des prévisions des dons et amélioration de la gestion et de l'établissement des budgets des projets— permettent de mieux tirer parti des ressources allouées aux projets et de venir en aide à un plus grand nombre de bénéficiaires en temps voulu. L'augmentation du nombre de bénéficiaires ayant reçu une aide en temps voulu est considérable et justifie les efforts déployés jusqu'ici pour mettre en œuvre les nouveaux modes opératoires.

¹² Il y a une différence sensible entre la méthode suivie par la Sous-Division des projets spéciaux (OEDSP) et celle de l'équipe d'évaluation pour le calcul du nombre de bénéficiaires supplémentaires ayant reçu une aide: l'équipe d'évaluation a tenté d'établir le nombre de bénéficiaires, année par année, pour éviter le double comptage, tandis qu'OEDSP l'a estimé sur la base de chaque prêt, acceptant ainsi que les mêmes bénéficiaires soient comptés plus d'une fois pendant une année s'ils avaient reçu plusieurs fois une aide au titre de différents prêts.

52. Avant d'élargir l'application de ces nouveaux modes opératoires, le Secrétariat devrait examiner attentivement le nombre de pays et d'opérations en mesure de les appliquer et de les gérer de manière satisfaisante, y compris leurs besoins en formation. La nécessité de continuer à utiliser les informations fournies dans des feuilles de calcul jusqu'à la mise en place effective de WINGS II en 2008 doit être prise en compte, tout comme la capacité du comité d'approbation des crédits, d'OEDSP et d'ODM d'examiner convenablement les demandes de prêts et d'assurer un examen par trimestre avant d'augmenter considérablement le nombre d'opérations.

**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF
RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM
ÉVALUATION DES NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES DE L'ORGANISATION**

Recommandations (avril 2006)	Organe responsable	Réponse de la direction (mesures prises ou à prendre)
<p>1. Politiques et directives sur le Compte de caisse des projets (CCP)</p> <p>Des politiques et procédures détaillées sur l'utilisation du CCP devraient être élaborées en tenant compte des points suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Une limite, correspondant à un montant en dollars ou à un pourcentage par rapport à l'ampleur de l'opération, devrait être fixée pour les avances de fonds destinées à une opération. ➤ Les avances au titre du CCP devraient faire l'objet d'un examen approfondi semblable à celui qui est effectué pour les prêts de préfinancement. ➤ Les avances destinées à l'achat de produits devraient être octroyées sur la base du principe de recouvrement intégral des coûts ou garantir la disponibilité de fonds pour couvrir les coûts de transport et les autres coûts. ➤ Une décision doit être prise et une procédure établie formellement pour les prélèvements sur le CCP destinés à couvrir les autres COD et les CAD lorsque des fonds sont encore disponibles au titre du Mécanisme d'avances pour les CAD. Il est suggéré de recourir à des prêts internes uniquement lorsque les fonds du Mécanisme d'avances pour les CAD sont épuisés. ➤ Les prêts de préfinancement ou provenant du CII ne devraient pas être consentis pour des projets ayant déjà bénéficié d'avances au titre du CCP sans évaluer l'ensemble des risques que cela comporte. ➤ Un ordre de priorités entre les différents mécanismes de financement pour le remboursement devrait être établi, étant donné les difficultés actuellement rencontrées pour restituer les fonds avancés par le CCP et d'autres mécanismes. <p>En outre, le Secrétariat devrait procéder à une analyse des risques que peut comporter le CCP et demander au Conseil d'approuver une provision budgétaire, semblable à celle qui existe pour les prêts de préfinancement, afin de couvrir le défaut de remboursement éventuel des prêts au titre du CCP.</p>	ODM	<p>Des directives sur les avances internes et externes sont en cours d'élaboration et seront publiées en liaison avec la mise en place de l'outil de planification des projets, prévue au deuxième semestre de 2006.</p> <p>Ce nouvel outil de planification permet d'identifier plus facilement des garanties pour le remboursement et constitue un élément essentiel pour la mise au point de procédures et directives dans ce domaine.</p> <p>Les décisions concernant les seuils, l'ordre de priorités pour le remboursement et l'ensemble des mécanismes d'avances seront prises lors de l'examen approfondi annoncé le 13 mars 2006 par un courriel envoyé conjointement par le Vice-directeur exécutif et le Directeur adjoint/Administration.</p> <p>Il semble que les résultats de l'évaluation, fondés sur l'analyse des résultats des projets pilotes, faciliteront la conception des directives et des procédures, et l'examen susmentionnés.</p>
<p>2. Mécanisme de préfinancement</p> <p>Les recommandations suivantes devraient être prises en compte avant d'élargir l'application des nouveaux modes opératoires à tout autre projet ou pays:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les prêts devraient être accordés uniquement sur la base du recouvrement intégral des coûts, afin de réduire le risque d'acheter des produits sans avoir ensuite des ressources suffisantes pour financer les coûts associés à l'acheminement de l'aide. 	OEDSP	<p>Il faudrait tenir compte, pour l'octroi de prêts, de toutes les ressources disponibles pour le bureau régional ou le bureau de pays. Les prêts sur la base du recouvrement intégral des coûts ne sont nécessaires que ces bureaux ne sont pas en mesure de gérer leur CCP. Lorsque cela est le cas, seuls des prêts sur la base du recouvrement intégral des coûts seront accordés.</p>



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF
RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM
ÉVALUATION DES NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES DE L'ORGANISATION**

Recommandations (avril 2006)	Organe responsable	Réponse de la direction (mesures prises ou à prendre)
<p>➤ Lorsque d'autres prêts ont déjà été accordés au titre du CII, Mécanisme d'avances pour les CAD, CCP et CERF, les prêts de préfinancement ne devraient être consentis qu'après une évaluation approfondie des risques et des contributions futures. L'endettement global d'une opération devrait être pris en compte pour décider de l'octroi d'un préfinancement. Un ordre de priorités pour le remboursement à chacun des mécanismes d'avances disponibles devrait être établi.</p> <p>➤ Si les prêts provenant du CCP sont remboursés après les prêts de préfinancement, une procédure devrait être établie formellement pour le remboursement des avances consenties au titre du CCP afin de répondre à des besoins immédiats.</p> <p>➤ Une dette peut être reportée d'une phase à une autre d'une même opération, mais pas aux opérations suivantes.</p> <p>➤ Étant donné que la probabilité qu'un prêt ne soit pas remboursé augmente vers la fin d'une opération, une évaluation complémentaire du risque devrait être effectuée et un calendrier de remboursement strict être arrêté lorsque des prêts sont octroyés au cours de la phase finale d'une opération.</p> <p>➤ Les dépenses engagées au titre d'un préfinancement devraient être conformes à la demande de prêt et ajustées en fonction des nécessités —par exemple en cas de variation des prix— uniquement après qu'un examen approfondi semblable à celui précédant la demande de prêt ait été effectué.</p> <p>En outre, étant donné que le prêt de préfinancement accordé à l'IPSR en République démocratique du Congo pourrait être le premier prêt (partiellement) non remboursé, le PAM devrait étudier les causes de ce défaut afin de déterminer si des enseignements pourraient en être tirés pour éviter des défaillances similaires à l'avenir.</p>		<p>La procédure mentionnée dans le deuxième alinéa est maintenant une pratique courante.</p> <p>S'agissant du troisième alinéa, les ajustements du CCP sont maintenant suivis par le préfinancement et intégrés dans les plans de remboursement.</p> <p>Quant au quatrième alinéa, les besoins opérationnels déterminent la durée du projet. Lorsque le préfinancement risque de ne pas être remboursé —les pertes éventuelles sont estimées du début à la fin de l'opération pour déterminer le niveau de risque— les pertes surviennent uniquement à la clôture financière.</p> <p>Le cinquième alinéa est maintenant une pratique courante.</p> <p>Nous sommes d'accord avec le sixième alinéa. Un examen approfondi semblable à celui qui précède la demande de prêt sera effectué; un examen par le comité d'approbation des crédits sera demandé uniquement dans les cas extrêmes.</p> <p>Concernant le dernier point, l'équipe d'évaluation n'a intégré le projet pilote en République démocratique du Congo dans aucune des quatre études menées sur le terrain, elle n'a donc pas pu examiner la situation du prêt de préfinancement en profondeur. Le montant probable qui passera par profits et pertes est maintenant réduit à 2 millions de dollars, ce qui se situe bien dans les limites de paramètres des risques établis.</p>
<p>3. Analystes financiers régionaux</p> <p>Les responsabilités des analystes financiers des bureaux régionaux varient considérablement et leurs liens hiérarchiques ne sont pas définis clairement. Pour tirer le meilleur parti de cette nouvelle ressource, le PAM devrait préciser les liens hiérarchiques entre les analystes financiers et le siège, au sein des bureaux régionaux et avec les bureaux de pays, de même que leurs responsabilités.</p>	<p>ODM, en consultation avec OEDSP, ODD et ADF</p>	<p>Les responsabilités et les liens hiérarchiques des analystes financiers des bureaux régionaux sont définies dans leurs descriptions de fonctions communes. À l'origine, à ODD et ODJ où des opérations régionales sont en cours, l'analyste financier participait également à l'opération régionale. Ces distinctions ont maintenant été prises en compte et d'autres ressources sont allouées aux opérations régionales. Le rôle de l'analyste financier sera réexaminé mi-2006.</p>



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF
RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM
ÉVALUATION DES NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES DE L'ORGANISATION**

Recommandations (avril 2006)	Organe responsable	Réponse de la direction (mesures prises ou à prendre)
<p>4. Directives sur l'application des nouveaux modes opératoires Avant d'appliquer les nouveaux modes opératoires à d'autres pays ou à d'autres opérations, il est nécessaire d'élaborer des directives écrites sur ces procédures et de s'assurer qu'elles sont comprises non seulement par le personnel chargé de l'approbation des prêts au siège, mais aussi par les responsables des projets et les agents opérationnels sur le terrain.</p>	ODM, en consultation avec OEDSP	Des directives sont en cours d'élaboration et seront présentées en liaison avec la mise en place de l'outil de planification des projets, prévue au deuxième semestre de 2006.
<p>5. Le point sur la gestion des risques À présent que les neuf projets pilotes ont été mis en œuvre, il est important de faire le point sur les risques liés à ce processus, y compris de procéder à une analyse approfondie des résultats obtenus concernant la prévision des dons et le remboursement des prêts. Cette analyse devrait tenir compte des mécanismes de préfinancement et du CCP, ainsi que des autres prêts accordés aux opérations où les nouveaux modes opératoires peuvent être appliqués.</p>	ODM, en consultation avec OEDSP	Les risques potentiels ont été identifiés dans le document de fond sur le NMO. Il était prévu que certains risques seraient mesurés par l'équipe d'évaluation, de sorte que les outils, les pratiques et la mise en application pourraient être adaptés en conséquence, or l'équipe d'évaluation ne comptait pas d'expert de l'analyse des risques. Le Bureau du Directeur exécutif (OED) effectuera un examen plus approfondi avant de demander des modifications des paramètres financiers. La prévision des recettes est considérée comme constituant le risque jugé le plus important.
<p>6. Communication des prévisions de dons Une structure mieux définie pour communiquer régulièrement aux services de terrain les prévisions concernant les contributions devrait être mise en place. L'affectation de fonctionnaires chargés de la mobilisation des ressources dans les bureaux régionaux et certains des grandes bureaux de pays, qui constitue une pratique relativement nouvelle, devrait permettre d'instaurer un dialogue régulier entre les bureaux extérieurs et le personnel chargé de la mobilisation des ressources au siège.</p>	FD, en consultation avec ODM	<p>FD souscrit à la recommandation. Le département tente d'améliorer les processus et les outils de prévision des recettes afin d'accroître l'utilité des informations. S'agissant de la communication des données, grâce à une mise à niveau du système effectuée en mars 2006, les fonctionnaires chargés des relations avec les donateurs peuvent maintenant réaliser des prévisions des recettes globales et opérationnelles suivant le système RMS plutôt que dans des tableaux distincts. L'accès lecture au système sera bientôt mis en place dans les bureaux de terrain. FD a également collaboré avec les services qui ont conçu l'outil de planification des projets; ainsi, les améliorations apportées au système RMS permettront de télécharger automatiquement du module de prévision RMS des données sur les prévisions dans le système de planification, une fois qu'il sera mis en place.</p> <p>Des examens réguliers des prévisions par le bureau régional, le bureau de pays et le personnel de FD permettront certainement d'améliorer le processus. Il est clair cependant que, comme pour toute innovation, les autres membres du personnel doivent recevoir de meilleures explications sur les méthodes, les hypothèses et les modalités liées à la prévision des recettes. À cette fin, le personnel de FD présente des exposés aux réunions régionales, pendant les formations des directeurs de pays et des fonctionnaires chargés des finances et au cours d'autres réunions.</p>



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF
RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM
ÉVALUATION DES NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES DE L'ORGANISATION**

Recommandations (avril 2006)	Organe responsable	Réponse de la direction (mesures prises ou à prendre)
<p>7. Conditions fixées par les donateurs</p> <p>FDD devrait mettre au point et actualiser régulièrement un tableau récapitulatif des conditions fixées par les donateurs, afin de pouvoir classer les contributions en fonction de la possibilité pour le PAM de les utiliser pour le remboursement des prêts ou des avances. Ce tableau permettrait également au personnel de terrain de mieux comprendre les conditions imposées par les donateurs</p>	FD	<p>Un tableau récapitulatif des conditions fixées par les donateurs existe déjà et sera communiqué sous une forme facile à utiliser aux parties intéressées.</p> <p>Les tableaux mensuels contenant les prévisions des recettes comprennent plusieurs champs donnant de brèves informations sur les conditions imposées par les donateurs.</p> <p>Le module de prévision RMS contient plusieurs champs fournissant des informations sur les conditions, qui seront téléchargées dans le système de planification des projets lorsque celui-ci sera opérationnel. En attendant, les prévisions mensuelles des recettes comprennent une page contenant un abrégé des modalités détaillées et des conditions applicables.</p>
<p>8. Examen des différents mécanismes de prêts – Préfinancement et CCP (nouveaux modes opératoires), Mécanisme d'avances pour les CAD et CII</p> <p>Dans l'hypothèse où les nouveaux modes opératoires ne seraient plus appliqués uniquement à titre pilote, il est important de déterminer le maintien de mécanismes de prêts distincts nécessitant l'approbation d'autorités différentes et des garanties financières différentes présenterait des avantages.</p> <p>Si les nouvelles procédures sont mises en œuvre dans un plus grand nombre de pays et d'opérations, il serait également utile d'étudier si le CII devrait être réservé aux nouvelles situations d'urgence soudaines et aux "urgences oubliées" qui durent depuis longtemps.</p>	ODM, en consultation avec ODD et OEDSP	<p>Les décisions concernant le seuil et les priorités pour le remboursement et l'ensemble des mécanismes d'avances seront prises dans la cadre de l'examen approfondi mentionné plus haut.</p>
<p>9. Compte rendu écrit des délibérations du comité d'approbation des crédits</p> <p>Dans un souci de transparence et de responsabilisation, les délibérations du comité d'approbation des prêts devraient faire l'objet d'un compte rendu écrit de manière officielle qui serait communiqué aux membres du personnel concernés.</p>	OEDSP	<p>Les décisions du comité d'approbation des crédits font maintenant l'objet d'un compte rendu écrit communiqué aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux.</p>
<p>10. Calcul des avantages tirés de l'application des nouveaux modes opératoires</p> <p>Pour les rapports présentés à l'avenir au Conseil d'administration, il est recommandé de modifier la méthode utilisée pour le calcul du nombre de bénéficiaires recevant l'aide du PAM grâce au financement mis à disposition dans le cadre des nouveaux modes opératoires; il incombera au bureau chargé de l'opération concernée de rassembler les données, qui devront être intégrées au système de planification des projets.</p>	OEDSP	<p>Recommandation acceptée. On estime cependant que l'autre méthode mise au point par l'équipe d'évaluation ne tient pas suffisamment compte de l'expérience sur le terrain et ne cadre pas bien avec les définitions actuelles des bénéficiaires du PAM. Une révision poussée de la méthode employée dans le cadre des nouveaux modes opératoires est en cours.</p>



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

AD	Département de l'administration
ADF	Division des finances
CAD	coûts d'appui directs
CCP	compte de caisse des projets
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
CII	Compte d'intervention immédiate
COD	Coûts opérationnels directs
FD	Département de la mobilisation de fonds et de la communication
FDD	Division des relations avec les donateurs
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
NMO	nouveau modèle opératoire
OD	Département des opérations
ODD	Bureau régional de Dakar (Afrique de l'Ouest)
ODJ	Bureau régional de Johannesburg (Afrique australe)
ODM	Division de la gestion de la programmation
ODMP	Service de la programmation
OED	Bureau du Directeur exécutif
OEDB	Bureau du budget
OEDE	Bureau de l'évaluation
OEDSP	Sous-Division des projets spéciaux
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM